



INFORME FINAL

EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE DISEÑO Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN POLÍTICAS AMBIENTALES
FIPA/AID**

Guatemala, enero 2002.

CONTENIDO

I.	Presentación.....	1
II.	Objetivo de la evaluación	1
III.	Marco conceptual	1
IV.	Metodología.....	3
V.	POLÍTICA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	5
1.	Definición de actores y roles	5
2.	Fases del proceso de diseño y formulación y mecanismos de participación.....	5
2.1	Fase de definición del problema.....	5
2.2	Fase de priorización de la agenda y formulación de una propuesta de consenso 9	
2.3	Fases siguientes: validación y aprobación de la política propuesta.....	9
2.4	Consideraciones generales.....	10
2.5	Identificación de <i>momentos críticos</i> y acciones recomendadas	12
3.	Conclusiones:	14
VI.	POLITICA DE COADMINISTRACION DE LAS AREAS PROTEGIDAS DEL SIGAP15	
1.	Definición de actores y roles	15
2.	2Fases del proceso de diseño, formulación y mecanismos de participación.....	16
2.1.	Fase de definición del problema.....	16
2.2.	Fase de priorización de la agenda y formulación de una propuesta de consenso 17	
2.3.	Fases siguientes	17
2.4.	Consideraciones generales.....	18
3.	Identificación de <i>momentos críticos</i> y acciones recomendadas	19
4.	Conclusiones.....	19
VII.	ESTRATEGIA DE CONCESIONES FORESTALES.....	20
1.	Fases del proceso de diseño y formulación y mecanismos de participación.....	20
1.1.	Fase de definición del problema.....	20
1.2.	Definición de actores y roles	20
1.3.	Fase de definición del problema.....	20
1.4.	Fase de priorización de la agenda y formulación de una propuesta de consenso 21	
1.5.	Aprobación de la Estrategia para Concesiones Forestales	22
1.6.	Observaciones generales	22
2.	Identificación de <i>momentos críticos</i> y acciones recomendadas	24
3.	Conclusiones.....	25
VIII.	CONCLUSIONES GENERALES	26
	Bibliografía:.....	26

I. Presentación

El presente informe recoge los resultados de la evaluación hecha sobre los procesos de diseño y formulación de una nueva Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas, la Política para la Co-Administración de las Áreas Protegidas y la Estrategia para el Manejo de las Concesiones Forestales. Estos procesos han sido impulsados y facilitados por FIPA/AID y han contado con la participación de los principales actores involucrados, tanto de instituciones gubernamentales, como no gubernamentales.

Si bien la naturaleza y ámbito de aplicación de cada uno de estos cuerpos regulatorios son distintos, se consideró importante realizar una revisión del proceso seguido para su formulación en términos de los mecanismos de consulta y participación utilizados, así como del involucramiento de los principales actores. Este análisis permitió, posteriormente, identificar los *momentos críticos* que podrían enfrentar estas política en su fase de aprobación y ejecución, lo que sugiere impulsar algunas acciones complementarias tendientes a superar los riesgos detectados.

II. Objetivo de la evaluación

Evaluar el proceso participativo verificado en el proceso de diseño y formulación de una política estructural (*Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas*) y dos políticas operacionales (*Política de Co-Administración de Áreas Protegidas* y *Estrategia para el Manejo de Concesiones Forestales*), promovido y facilitado por FIPA/AID, en el marco del Programa SO5 de USAID.

III. Marco conceptual

La *política pública* es un conjunto de acciones formuladas por una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. Es decir, se trata de una ciencia práctica para la acción y su objetivo es analizar el proceso de adopción de políticas y las formas de aprovechamiento de los recursos públicos para la consecución de determinados objetivos.¹

Vista como proceso, la política pública es una secuencia de fases que parte del análisis de un determinado problema social que en su definición se convierte en *cuestión*, la priorización de una agenda, la negociación de soluciones a dicha agenda priorizada, la aprobación de la alternativa de solución una vez consensuada, su ejecución y finalmente la evaluación de los resultados.

La gestación de una política pública es siempre un proceso conflictivo en el cual se expresan diversas tensiones sociales y políticas. Las categorías conceptuales y las

¹ *Criterios para la Incidencia: Formulación de Propuestas de Políticas Públicas*. Guatemala, Proyecto Incidencia, CAII-USAID, 2001.

decisiones adoptadas son producto de conflictos entre intereses y tensiones en la definición del problema, en los criterios de organización, en la estructuración institucional y en la consecución de los objetivos.

El reconocimiento del hecho anterior es un argumento de peso para considerar que una política pública debe ser el resultado de un proceso en el cual participen en cada una de las fases desde su diseño hasta su ejecución y evaluación, los distintos actores sociales y políticos involucrados. Este involucramiento es el único método que puede permitir, en definitiva, la posterior apropiación de la política resultante por parte de los actores, así como generar relaciones de colaboración y corresponsabilidad por parte de los entes rectores de la política, los ejecutores y los beneficiarios o usuarios de la misma.

El proceso participativo es, por otro lado, elemento fundamental para la construcción de gobernabilidad y fortalecimiento del Estado de Derecho, objetivo primordial en la fase de apertura democrática y de participación social que transcurre en Guatemala en el momento actual. Las políticas públicas corresponden al ámbito del ejercicio del poder y de la organización del Estado. Las políticas públicas son, en definitiva, la respuesta que el Estado da a las problemáticas sociales concretas. Frente a dichas problemáticas, el Estado se posiciona y define su respuesta a las mismas. En el proceso de democratización del Estado en que nos ubicamos, el procedimiento para el diseño y la formulación de las políticas públicas, tanto como su ejecución y evaluación, forman parte del esfuerzo por construir nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía guatemalteca.

En tal sentido, es indispensable que el análisis del problema o cuestión cuente con la participación de los propios protagonistas en la definición de sus necesidades sentidas, demandas concretas o mandatos específicos. Es este proceso, finalmente, el único mecanismo que puede si no garantizar, sí favorecer la apropiación de la política misma y su sostenibilidad en el plazo que se requiere.

No es posible pensar que una política pública pueda resolver totalmente un problema determinado. Se debe partir de reconocer que no hay una acción aislada capaz de resolver un problema social. Normalmente, una política pública es un conjunto de esfuerzos que buscan incidir en alguno o varios de los aspectos más relevantes o prioritarios de una problemática. Pero, a menudo, el abordaje de estos problemas pone de relieve otros o sugiere su articulación a políticas más generales. Por lo tanto, es indispensable establecer el ámbito de la política que se trata y los alcances de las intervenciones posibles a partir de la misma.

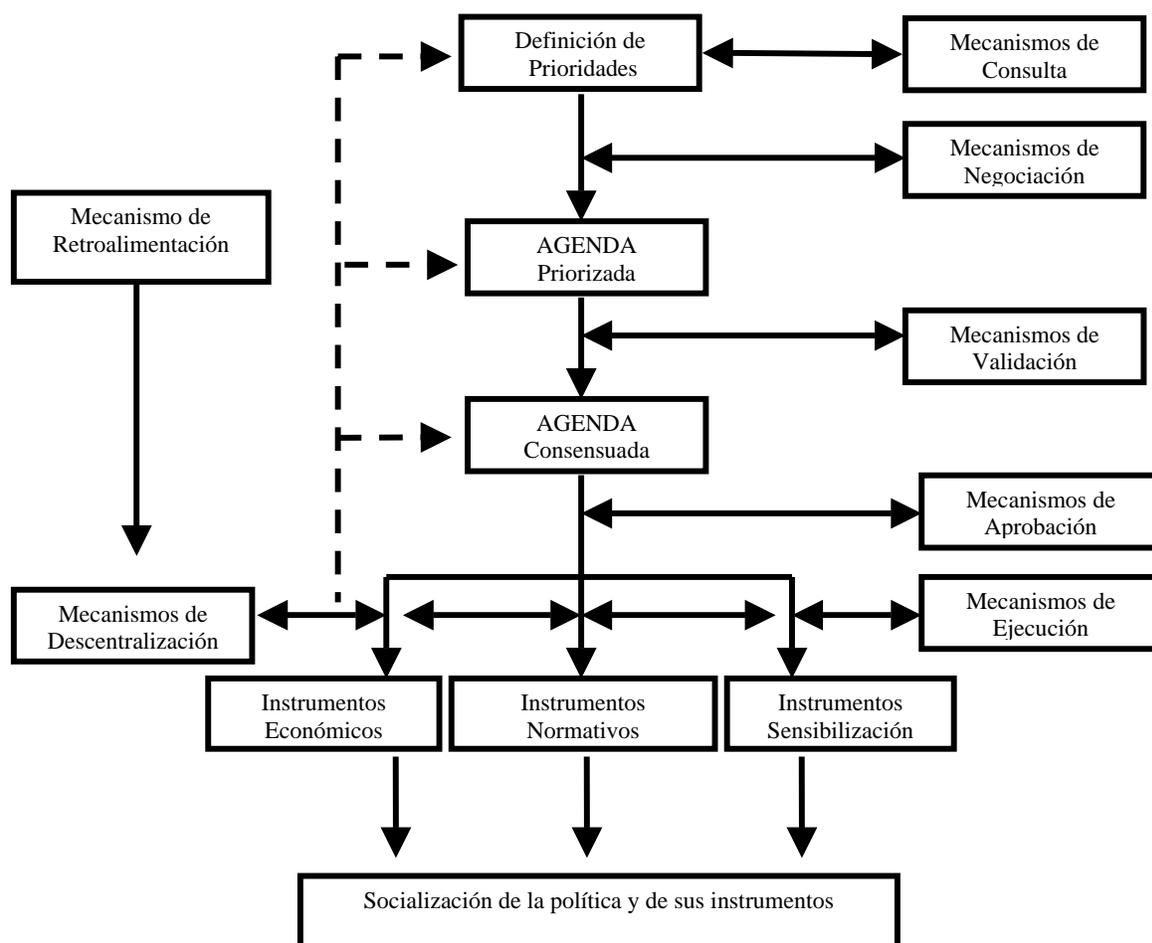
Recientemente, se ha tomado conciencia de la necesidad de identificar estratos sociales que requieren ser atendidos de manera diferenciada por las políticas públicas en consideración a su mayor vulnerabilidad o situación de desventaja respecto a otros grupos de población. En particular, debe asumirse que las perspectivas de género e interculturalidad deben ser tomadas en cuenta como ejes transversales en el diseño de políticas, para promover la construcción de relaciones de equidad en el conjunto de la sociedad.

Finalmente, la eficacia de una política estará determinada por la atención que logre dar a la mayor cantidad de aspectos clave de una determinada problemática y la respuesta que

brinde a las demandas y expectativas de los ciudadanos. Es importante reconocer que una política puede no resolver en su totalidad el problema, pero sí debe transformarlo en uno de menor magnitud.

IV. Metodología

La presente evaluación se apoyó en el marco conceptual producido por el Proyecto Incidencia CAII/AID *Criterios para la Incidencia: Formulación de Propuestas de Políticas Públicas* y en el esquema contenido en el documento *Criterios para el diseño y monitoreo de políticas públicas: conceptos generales y procesos*, elaborado por Jaime Carrera (2001):



El estudio abarcó los siguientes pasos:

1. Definición de los actores y los roles asumidos por cada uno de los mismos en el proceso de diseño y formulación de la política:
 - a) Ente público rector
 - b) Aliados

- c) Grupos de presión
 - d) Rol de FIPA
2. A partir del esquema para la formulación participativa de las políticas, se establecieron las fases dentro de cada uno de los procesos y se identificaron los mecanismos de participación generados :
 - a) Definición de prioridades ----- Mecanismos de consulta e investigación
 - b) Agenda priorizada ----- Mecanismos de negociación
 - c) Agenda consensuada ----- Mecanismos de validación
 3. Se estableció el nivel de avance en la formulación de la política, atendiendo a su estructura y componentes fundamentales y la participación de cada uno de los actores en los mismos: Objetivos, principios, marco legal, marco institucional, estrategia(s), instrumentos y resultados.
 4. Se proyectaron las fases siguientes y los mecanismos a utilizar hasta la aprobación y aplicación de las políticas bajo estudio.
 5. Se consideraron los “momentos críticos” de estas fases subsiguientes, identificando los principales riesgos.
 6. Se formularon recomendaciones y las acciones correspondientes para la superación de los riesgos previstos.

Para el desarrollo de la presente evaluación, se realizaron las siguientes actividades:

1. Entrevistas con los miembros del Equipo FIPA responsables de la conducción de los procesos respectivos, para el diseño y formulación de las tres políticas en cuestión.
2. Revisión de las minutas de reuniones y talleres de trabajo y consulta.
3. Revisión de los estudios realizados y otros documentos relativos a los problemas abordados por las políticas.
4. Revisión del estado de avance actual de las políticas en formulación.
5. Sistematización de la información en una matriz por fase del proceso y mecanismos.
6. Confrontación de la información con el esquema analítico.
7. Elaboración de conclusiones y recomendaciones.

Para el análisis se puso especial atención en los siguientes aspectos de carácter valorativo:

- a) La representatividad de los actores involucrados en el proceso.
- b) La calidad de la participación de los actores en el proceso.
- c) La previsión de momentos críticos en el proceso y el comportamiento de grupos de presión o actores adversos a la política en formulación.

V. POLÍTICA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

1. Definición de actores y roles

Ente público rector: CONAP.

Aliados: Sector ambientalista, co-administradores de las áreas protegidas, ONG de desarrollo y organizaciones de intermediación.

Grupos de presión: Comunidades asentadas en zona núcleo de las AP, organizaciones campesinas de segundo piso.

Rol de FIPA: Generador de la metodología para el diseño y la formulación de la política, facilitador del proceso y compilador de las propuestas consensuadas.

2. Fases del proceso de diseño y formulación y mecanismos de participación

2.1 Fase de definición del problema

Los antecedentes de la Política de Asentamientos Humanos se sitúan en el período 1997-1999, en el cual se produjeron enfrentamientos entre CONAP y comunidades asentadas dentro de áreas protegidas, con serias consecuencias en términos del recurso a la violencia por parte de las comunidades, la confrontación de éstas con el Estado y la subsecuente ingobernabilidad en el área. La Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas fue aprobada por el CONAP en octubre de 1999, como reacción a dicha problemática.

La definición de desarrollar un trabajo dirigido hacia el diseño y la formulación de una nueva Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas surgió en el año 2000 de la discusión teórica respecto al marco de políticas ambientalistas al interior de FIPA. Dicha discusión permitió, por un lado, la diferenciación de políticas estructurales y operacionales en el tema ambiental, así como la identificación inicial de ámbitos que requerían la formulación de políticas. De un listado general de políticas, se establecieron prioridades iniciales a partir de criterios de importancia para el objetivo conservacionista, así como por el interés de las instituciones involucradas o atendiendo a la pertinencia del tema dada la problemática detectada en torno al mismo.

FIPA consideró, además, la necesidad de sistematizar el proceso y experiencias en la aplicación de la Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas, considerando que con frecuencia las políticas se generan para atender problemáticas concretas a partir de sus efectos y no de sus causas. Se consideró, además, que el proceso de sistematización permitiría extraer, en su desarrollo, los objetivos, los principios y las normativas requeridas para la formulación de una nueva política.

En esta primera fase de definición del problema y las prioridades se desarrollaron mecanismos de consulta e investigación. El Programa FIPA/AID contrató dos consultorías orientadas a conocer las percepciones de los actores involucrados respecto a la aplicación de la política vigente, así como el marco legal dentro del cual debía desarrollarse la nueva propuesta. Estas consultorías aportaron como resultados los siguientes informes:

- a) *Percepciones de los grupos comunitarios asentados en la Reserva de la Biosfera Maya con énfasis en los parques nacionales: Sierra del Lacandón y Laguna del Tigre.* Consultor Timoteo López, junio 2001.
- b) *Análisis jurídico: Acuerdos de intención suscritos entre el COONAP en materia de Asentamientos Humanos.* Consultor Juan Pablo Aguilar Méndez, junio 2001.

Coincidiendo con los esfuerzos de FIPA, TNC y CONAP, con el apoyo financiero de USAID, en el mismo mes de junio 2001, realizaron el estudio:

- c) *Asentamiento Humanos en la Reserva de la Biosfera Maya: Análisis de experiencias con reubicaciones voluntarias y Acuerdos de Intención.*

En conjunto, los tres estudios señalaron la pertinencia e importancia de profundizar en el tema y la necesidad de desarrollar un proceso participativo para el diseño de una nueva política.

a) El estudio sobre *Percepciones de los grupos comunitarios asentados en la Reserva de la Biosfera Maya con énfasis en los parques nacionales: Sierra del Lacandón y Laguna del Tigre*, persiguió como objetivos indagar sobre las percepciones de los actores directos involucrados en el proceso de reubicaciones voluntarias, así como investigar el uso actual de los Acuerdos de Intención como mecanismos para mejorar la viabilidad de parques y la calidad de vida de los asentamientos humanos en parques.

Dicho estudio se basó en una metodología que incluyó: consultas a instituciones públicas y privadas localizadas en Petén sobre los temas referidos a las invasiones en la RBM y, a nivel comunitario, la realización de diagnósticos rurales rápidos (DRR), en comunidades con convenio y sin convenio suscrito con CONAP, dentro de las distintas zonas de la RBM: Zona Núcleo, la Zona de Amortiguamiento y la Zona de Usos Múltiples.

Las visitas a las comunidades se realizaron con el apoyo de las organizaciones co-administradoras de los parques nacionales Sierra del Lacandón y Laguna del Tigre, e incluyeron a líderes comunitarios y alcaldes auxiliares, así como a grupos de campesinos integrados por hombres y mujeres. A nivel institucional se realizaron entrevistas a directores/as de Programas, personal técnico y guarda-recursos.

Para los líderes y grupos comunitarios, así como para los alcaldes auxiliares consultados, el objetivo de recoger sus opiniones y percepciones respecto a la Política de Asentamientos Humanos como parte de un esfuerzo orientado a la revisión y redefinición de la política, fue explícito.

En el caso del personal de CONAP, se desarrollaron talleres para conocer y discutir colectivamente sobre la problemática, proponer soluciones con base en la experiencia y sugerir actores institucionales y sociales como responsables potenciales de las acciones a seguir.

La validez e importancia de este ejercicio residió en la información obtenida sobre las percepciones de las comunidades y ONGs respecto a la Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas y las incongruencias entre ésta y el cumplimiento de los compromisos por parte de las instituciones gubernamentales. Señaló, además, las limitaciones y debilidades del CONAP como responsable administrativo por parte del Estado, las exigencias de las comunidades y su visión de futuro, así como esbozó posibles soluciones. Dicho informe se constituyó en un documento de utilidad para el procesos en su conjunto, dado que aportó información respecto a las distintas interpretaciones de la política y las distintas percepciones por parte de los actores involucrados.

b) El *Estudio Jurídico de los Acuerdos de Intención suscritos por el CONAP* perseguía, en primer lugar, establecer la base jurídica para establecer los Acuerdos de Intención como mecanismos para la ejecución de la Política de Asentamientos Humanos, así como analizar la calificación de las partes para suscribir dichos documentos. En este sentido, señaló la debilidad legal de los contratos como instrumento jurídico. Por otro lado, el estudio subrayó que los compromisos que ahí se establecen rebasan el marco de competencias de CONAP y recomienda, en consecuencia, que “la suscripción de dichos instrumentos no sea un fin ni un medio, sino un eslabón en la cadena que comprende el manejo de las áreas protegidas”.

c) El estudio *Asentamientos Humanos en la RBM: Análisis de la experiencia con Reubicaciones Voluntarias y Acuerdos de Intención*, realizado por TNC, utilizando la metodología de encuestas domiciliarias y entrevistas no estructuradas con grupos focales, profundizó en los cambios ocurridos en el acceso a infraestructura social y en las condiciones de vida de los grupos reubicados, así como el grado de satisfacción con su nueva situación. Igualmente, midió a nivel comunitario el grado de conocimiento de los Acuerdos de Intención por los individuos (hombres y mujeres) y su participación en el proceso. Todo lo anterior, permitió hacer recomendaciones precisas para el proceso de formulación de una nueva política, señalando los criterios claves a tomar en cuenta en cada uno de los factores intervinientes (ecológico, socio-económico, político y financiero), así como sus implicaciones.

El siguiente cuadro resume el número y función de las personas consultadas en cada uno de los estudios realizados en la fase de definición del problema y priorización de la agenda:

CUADRO I
PERSONAS E INSTITUCIONES CONSULTADAS EN LOS ESTUDIOS SOBRE
PERCEPCIONES Y SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES REUBICADAS

<i>Tipo de Actor/ personas consultadas</i>	<i>Instituciones</i>	<i>No. de personas consultadas en Estudio de percepciones</i>	<i>No. de personas consultadas en Análisis de la situación en Comunidades reubicadas</i>
Ente rector de la política 30 personas	CONAP PRONADE	CONAP Región VIII Petén: 12 Guardarecursos Estación Biológica Guacamaya: 9 Guardarecursos PNSL: 5	4 1
Aliados 25 personas	USAID CARE CENTRO MAYA Defensores de la Naturaleza Canan Káax The Nature Conservancy Conservation International Pro-Petén Naturaleza para la Vida Wildlife Conservation Society Consultores y expertos Municipalidad San Andrés	 1 2 3 3 1	1 1 1 5 1 4 2 1 1 3 6 6
Grupos de presión 10 personas (*)	Comunidad Los Reyes Comunidad Los Tubos Comunidad Paso Caballos Comunidad El Buen Samaritano Comunidad Tierra Linda Zapotal Comunidad El Limón Comunidad La Nueva	3 4 3	 sn sn sn sn

Total de personas consultadas: 65

(*) No se consideró el número de hogares encuestados y personas entrevistadas.

2.2 Fase de priorización de la agenda y formulación de una propuesta de consenso

Una segunda fase del proceso se refiere a la discusión y formulación conjunta de una agenda priorizada por parte del ente público rector de la política (CONAP), representantes de las instituciones aliadas (MARN y las ONGs DN, TNC, ProPetén y Proselva) y el ente facilitador/ compilador (FIPA). A través de siete (7) reuniones, se han ido logrando niveles sucesivos de acuerdo y consenso entre las instituciones involucradas respecto a los componentes de la política en formulación: Visión de Política, Objetivos generales, Objetivos específicos, Estrategias y Líneas de Acción, Mecanismos e Instrumentos por grupo de interés (grupos de población diferenciados).

En este proceso, FIPA ha promovido el liderazgo de CONAP como ente rector de la política, respetando que sea ésta la institución convocante y que sean los borradores y elaboraciones suyas las que constituyan en el eje de las discusiones y modificaciones. Este procedimiento ha contribuido a que la institución gubernamental se apropie de los avances colectivos logrados en la discusión.

Por otro lado, se ha insistido en la necesidad de que sean los mismos representantes institucionales quienes asistan a todas las reuniones, a efecto de mantener el nivel de aporte y facilitar la continuidad del proceso. En ocasiones, se han constituido grupos de trabajo más reducidos, para facilitar la redacción de propuestas para una posterior discusión del grupo.

La revisión de la asistencia a las reuniones, la calidad de los productos y la continuidad del proceso en su conjunto ponen de relieve que ha existido en esta fase del proceso una correcta representación de los actores involucrados, tanto del ente rector de la política, como de instituciones de intermediación aliadas y del ente facilitador.

Al momento actual, este grupo inter-institucional “formulador” de la política discute los mecanismos e instrumentos de política respecto a los grupos de interés identificados (sectores de población que serán afectados o destinatarios de la política). Ante la dificultad de obtener acuerdos en una primera instancia, dos de las instituciones participantes (CONAP y DN) elaboraron propuestas independientes para ser sometidas a la discusión del grupo.

En cada uno de los pasos, FIPA ha jugado un rol de facilitador de las discusiones y compilador de los acuerdos alcanzados. Asimismo, ha elaborado matrices para el trabajo de sistematización y ordenamiento de las propuestas de acuerdo al proceso definido al inicio.

2.3 Fases siguientes: validación y aprobación de la política propuesta

Una vez concluido el proceso de generación de consensos en torno a la agenda priorizada (la propuesta de política), se prevé la necesidad de impulsar mecanismos de validación de la misma. En el caso de la Política de Asentamientos Humanos, sin embargo, no se trata de

hacer una validación de la misma o de someterla a consulta con las comunidades o grupos poblacionales destinatarios de la política, a quienes de antemano se sabe reacios a su aplicación, dado que la plataforma legal que la sustenta (Constitución de la República y Ley de Áreas Protegidas) no admite discusión.

No obstante, la previsión de momentos críticos en las fases de validación, aprobación y aplicación de la política sugiere la necesidad de desarrollar acciones complementarias que favorezcan y hagan viable cada una de estas fases.

2.4 Consideraciones generales

En resumen, siguiendo el esquema definido en la metodología, los mecanismos de participación en cada una de las fases puede resumirse de la siguiente manera:

CUADRO 2
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA POR FASE DEL PROCESO
DE DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE ASENTAMIENTOS
HUMANOS Y SU APLICACIÓN

<i>No.</i>	<i>Fase del proceso</i>	<i>Mecanismos de participación y consulta</i>
1.	Definición de prioridades	<p>Mecanismos de consulta e investigación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudio sobre Percepciones de los Grupos Comunitarios asentados en la RBM • Análisis Jurídico sobre los Acuerdos de Intención • Análisis de experiencias con Reubicaciones Voluntarias y Acuerdos de Intención
2.	Priorización de la Agenda y formulación de Propuesta Consensuada (*)	<p>Mecanismos de negociación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Socialización y sistematización de información de las los AH en AP y la situación de comunidades con Acuerdos de Intención suscritos. • Consulta a CONAP sobre criterios básicos para el tratamiento del tema. • Propuesta de Análisis de la Política de AH, formulada por FIPA. • Reuniones de discusión y formulación conjunta de Borradores de la Política de AH con ente público rector (CONAP Central y Petén), aliados (MARN, DN, TNC, Pro-Petén, Proselva) y facilitador/compilador (FIPA), abordando sucesivamente: Visión de Política, Objetivos, Principios, Marco Legal, Marco Institucional, Mecanismos e Instrumentos. <p>Se requiere un estudio específico que dé seguimiento a los Acuerdos de Intención.</p>
3.	Validación y Aprobación de la Propuesta Consensuada (*)	<ul style="list-style-type: none"> • Apropiación de la política por parte de todos los actores involucrados. • Acciones de incidencia para lograr la aprobación de la política.
4.	Aplicación de la política (*)	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de alianzas para la aplicación de la política. • Estructuración del órgano rector de la política y de los niveles de: a) Conducción y operación de la política, y b) Seguimiento y evaluación de la política. • Renegociación de los Acuerdos de Intención suscritos con anterioridad a la aprobación de la política.

(*) Las fases señaladas no han sido agotadas.

2.5 Identificación de *momentos críticos* y acciones recomendadas

Se prevén dos “momentos críticos” en el proceso de aprobación y aplicación de la nueva Política de Asentamientos Humanos, a saber:

- 2.5.1 Aprobación de la política por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Si bien se ha logrado la participación constante y calificada de representantes del ente rector de la política y cada nivel de consenso ha sido asumido por ellos, los tomadores de decisiones son otras personas.
- 2.5.2 Aplicación de la política. Si bien se ha involucrado en el proceso de diseño y formulación a algunas instituciones de gobierno y de intermediación (ONGs), la aplicación de la política puede enfrentar obstáculos derivados de: i) No todas las instituciones gubernamentales que intervienen en los procesos de reubicación han participado en el proceso de diseño y formulación de la política. Existen instituciones gubernamentales que no han participado en el proceso y que, no obstante, deberán incorporar a sus programas, planes operativos y presupuestos las acciones derivadas de la aplicación de la política; y ii) No todas las organizaciones de intermediación involucradas han participado en el proceso. Se prevé que la política puede ser adversada por comunidades, organizaciones de segundo piso y organizaciones de intermediación que no han participado en el proceso de formulación y que podrían considerar el contenido y las disposiciones de la política contrarios a sus intereses.

En atención a dichos momentos críticos y para superar los obstáculos previsibles, se propone desarrollar las siguientes acciones en cada uno de estos momentos:

CUADRO 3
ACCIONES PROPUESTAS PARA
LA SUPERACIÓN DE LOS MOMENTOS CRÍTICOS DEL PROCESO

<i>Momento crítico</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Acciones propuestas</i>
Aprobación de la política por parte del Consejo Directivo del CONAP.	Lograr la aprobación de la Política de AH en AP.	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de la propuesta de política a tomadores de decisiones. • Cabildeo e incidencia.
Aplicación de la política.	Lograr la apropiación y apoyo efectivo de la política por parte de instituciones gubernamentales que no han participado en el proceso de formulación de la política.	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de la política a directores/gerentes de las entidades involucradas en la aplicación de la política (FONTIERRAS, MINEDUC, MSPAS, MICIVI, Fondos Sociales). • Proyección de requerimientos prácticos y financieros derivados de la aplicación de la política. • Establecimiento de compromisos Inter-institucionales.
	Lograr la aceptación de la política por parte de las comunidades, organizaciones de 2°. Piso y de intermediación.	<ul style="list-style-type: none"> • Taller de presentación y discusión de la política con organizaciones de 2°. Piso y de intermediación. Identificación y discusión de los intereses y posiciones de cada actor. • Construcción de alianzas en torno al tema agrario y del desarrollo rural. • Taller de presentación y discusión de la política con grupos comunitarios, garantizando la participación de hombres y mujeres.

3. Conclusiones:

- 3.1 Al momento actual, el proceso ha entrañado un trabajo conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la generación de consensos en torno a la definición de la visión de política, sus objetivos y principios, sus estrategias y mecanismos. Los mecanismos de consulta e investigación, así como de consulta y generación de consensos han sido adecuados y han arrojado los resultados necesarios para la formulación de la propuesta de política. Se prevé que la fase de formulación de una propuesta consensuada de política que incluya el diseño de mecanismos e instrumentos podría culminar exitosamente en febrero 2002.
- 3.2 Si bien se reconoce que la consulta no se ha abierto a organizaciones de intermediación en general, comunitarias y de 2º. piso, también es claro que en las fases transcurridas no podía haberse procedido de manera distinta, toda vez que los objetivos conservacionistas implícitos en la Política de Asentamientos Humanos no han sido adoptados por estas organizaciones y se presentan en la actualidad como contrapuestos a la reivindicación de acceso a la tierra y a los objetivos de desarrollo agrario. Por otro lado, la política busca cumplir con el mandato y disposiciones contenidas en la Constitución de la República y la Ley de Áreas Protegidas.
- 3.3 Se prevé dos momentos críticos a superar en el proceso hasta lograr su aprobación y aplicación efectiva. Es necesario impulsar acciones complementarias dirigidas, por una parte, a los tomadores de decisiones, así como a otras organizaciones de intermediación que no han sido tomadas en cuenta en el proceso y que se prevé pueden jugar un papel activo de resistencia u oposición a la política.
- 3.4 La fase más compleja previsible es la de generación de aceptación de la política por parte de los entes de las comunidades, organizaciones de 2º. piso y algunas de intermediación, particularmente aquellas que apoyan la demanda de tierra y desarrollo agrario. En este sentido se recomienda la diferenciación de dos niveles de trabajo (organizaciones de 2º. piso y organizaciones de intermediación, por un lado, y comunidades, por el otro) para su presentación, explicación y discusión.
- 3.5 Finalmente, la apropiación por parte de estos sectores de la sociedad civil de los objetivos de conservación implícitos en la política, necesariamente conllevará el corrimiento del debate hacia los temas sobre la situación agraria y el desarrollo rural. Esta será una condición propicia para abrir espacios de diálogo y debate, así como para la construcción de alianzas entre el sector conservacionista y de desarrollo, coincidiendo con el compromiso de gobierno de abrir una Mesa Agraria en marzo 2002 con los sectores campesinos organizados.

VI. POLITICA DE COADMINISTRACION DE LAS AREAS PROTEGIDAS DEL SIGAP

1. Definición de actores y roles

Ente público rector: Consejo Nacional de Areas Protegidos – CONAP-, administrador del Sistema Guatemalteco de Areas Protegidas –SIGAP.

Aliados:

Del Sector Público:

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
Instituto de Antropología e Historia –IDAEH-, Ministerio de Cultura y Deportes
Centro de Estudios Conservacionistas –CECON- de la Universidad de San Carlos de Guatemala
Instituto Nacional de Bosques –INAB-.
Fondo Nacional par la Conservación
Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente
Municipalidad de Quetzaltenango
Municipalidad de Zunil
Municipalidad de Puerto Barrios
Municipalidad de San Martín Jilotepeque
Municipalidad de la Libertad
Municipalidad de Totonicapán

De la Sociedad Civil

Fundación Defensores de la Naturaleza
Asociación de Administración y manejo del Parque Nacional Volcán Pacaya
Asociación para el Desarrollo Integral del Sur Oriente –ADISO-
Asociación de Reservas Privadas de Guatemala
Asociación Tercer Milenio –A3K-
FUNDAECO
Fundación Mario Dary
Tropico Verde

De la cooperación internacional

USAID
Helvetas
The Nature Conservancy

Estas entidades se consideraron como aliadas ya que todas ellas fungen como co-administradores de áreas protegidas o como organizaciones de apoyo técnico y/o financiero del SIGAP.

Grupos de presión: Comunidades asentadas en las áreas protegidas
Colectivo Madre Selva

Rol de FIPA: Generar los insumos (diagnósticos, dictámenes) y los espacios (talleres, encuentros) para la preparación de una propuesta de política, consignar en documentos

2. 2Fases del proceso de diseño, formulación y mecanismos de participación

2.1. Fase de definición del problema

La delegación de la administración de áreas protegidas inicia en 1990, paralelamente a la declaratoria de la RBM, cuando el recién creado CONAP cede la administración de esta reserva a la Fundación Defensores de la Naturaleza. A partir de esta primera experiencia el CONAP define con claridad su papel de administrador general, dejando la posibilidad de incorporar a otros actores.

Independientemente de los éxitos y fracasos en la co-administración de áreas protegidas, se carece de instrumentos de planificación y normativa que permitan orientar las acciones a diferentes plazos para llegar a metas estratégicas definidas *a priori*. La falta de una política clara, consensuada y oficial tuvo como consecuencia que los acuerdos de co-administración logrados a la fecha fueran más consecuentes con la situación y limitaciones del co-administrador que con metas estratégicas, lo que derivó en convenios con poca coherencia entre sí y faltos de una visión de conjunto del SIGAP y de largo plazo.

El actual proceso de definición participativa de una política de co-administración de las áreas protegidas del SIGAP nace como una solicitud explícita del CONAP a AID que facilita su apoyo a través del proyecto FIPA.

Previo a la definición de las prioridades fue necesaria la identificación clara y exhaustiva de los problemas asociados con la co-administración de las AP del SIGAP, tanto los de origen conceptual, filosófico y operativo como los administrativos y legales. Para ello FIPA procedió en primera instancia a hacer una revisión de toda la información secundaria disponible. Adicionalmente The Nature Conservancy desarrolló un estudio diagnóstico de 6 casos de co-administración con el fin de documentar los éxitos, fracasos, limitaciones y potencialidades de los mismos e identificar los problemas a tratar.

Paralelamente se hizo un análisis del marco jurídico de la co-administración a cargo de FIPA, a través de las consultorías del Lic. Juan Pablo Aguilar (Junio 2001) y la Lic. Alejandra Sobenes (noviembre 2001). En estos trabajos se identificaron las responsabilidades, obligaciones y derechos establecidos por ley de los diferentes actores de la co-administración así como las debilidades y potencialidades del marco legal que la rige.

Finalmente se desarrolló un primer taller, facilitado por FIPA, en el que participaron todos los actores relacionados con la co-administración (13 de junio del 2001) con el objetivo de obtener consensos generales entre los actores involucrados, que sirvieron como base para la generación de la política de coadministración de las Areas Protegidas. En este taller se presentaron los hallazgos de los diferentes estudios diagnósticos con el objeto de validarlos, discutirlos y complementarlos.

2.2. Fase de priorización de la agenda y formulación de una propuesta de consenso

En un segundo taller, facilitado por FIPA el 13 de julio del 2001, en el que participaron todos los actores involucrados con la co-administración de AP del SIGAP, se definieron los temas claves para el diseño de la política. En este evento se revisaron los alcances de la coadministración logrados hasta la fecha, se definieron los roles de los diferentes actores, se identificaron las necesidades políticas estratégicas y operativas y se discutieron las bases para la formación de un foro de co-administradores del SIGAP.

Las prioridades y lineamientos que deberían servir como insumos para el diseño de la política de co-administración fueron recopiladas a través de dos talleres, celebrados el 9 de agosto y el 7 de septiembre del 2001 (el tercer y cuarto taller de este proceso), en el que participaron cuadros técnicos del CONAP, INAB, Defensores de la Naturaleza, Fundaeco, TNC y FIPA.

A partir de los insumos generados en la fase de definición de prioridades y en los cuatro primeros talleres, FIPA procedió a consignarlos en un primer documento borrador de la política de co-administración de áreas protegidas del SIGAP. Este documento contiene por lo tanto las percepciones y propuestas de todos los actores de la co-administración de Áreas Protegidas involucrados en el proceso.

Debido a que todo el proceso de identificación de problemas, definición de objetivos, priorización de los temas a atender y propuesta de líneas de acción de la política de AP contó con una amplia participación, la redacción del documento de política reflejó desde su primera versión un buen nivel de consenso. No obstante este borrador de documento fue presentado y sometido a discusión ante todos los actores relacionados con el SIGAP (los mismos que participaron en los dos primeros talleres) en el quinto taller de co-administración, facilitado por FIPA realizado el 8 de noviembre del 2001. En este taller participaron todos los actores relevantes, quienes revisaron y discutieron su contenido a manera que las necesidades, prioridades, percepciones y propuestas por cada uno de ellos fueran consideradas, ponderadas e incorporadas en el mismo. De este quinto taller surgieron elementos nuevos que fueron añadidos a la segunda versión del documento de política, redactado por FIPA.

El segundo borrador del documento de política fue nuevamente sometido al escrutinio de los actores relevantes en un sexto taller, facilitado por FIPA el 4 de diciembre del 2001. En esta ocasión se validó el contenido del documento y se introdujeron algunos cambios menores. Con este evento se da por concluido el del contenido de la política de AP del SIGAP.

2.3. Fases siguientes

Una vez desarrollada la última versión del documento de política de co-administración ésta deberá ser formalmente aprobada por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, en este

proceso podría también participar la junta directiva del INAB. El documento deberá ser publicado y socializado por el CONAP.

Se tiene contemplado apoyar la creación del foro de administradores del SIGAP en donde estarán representados los actores del sector público y de la sociedad civil. Este foro tendría como primera misión diseñar el reglamento de co-administración como principal instrumento técnico y administrativo de la política. Igualmente debería velar por el cumplimiento de la política y la implementación de sus instrumentos.

2.4. Consideraciones generales

La participación de las diferentes entidades invitadas fue, en términos generales, de buena a muy buena, sin embargo se presentaron algunas diferencias que se resumen en el siguiente cuadro.

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DE CONSULTA Y GENERACIÓN DE
CONSENSO POR ACTORI INVOLUCRADO

ENTIDAD	ASISTENCIA	OBSERVACIONES
CONAP	A todos los talleres asistieron funcionarios de alto nivel (sub secretario) y “funcionarios de campo” (directores de áreas protegidas)	El aporte de CONAP fue muy rico por la amplia experiencia de los funcionarios participantes, por su interés en contar con una política clara y por su actitud proactiva
INAB	Funcionarios de esta institución involucrados con la coadmon. Participaron en todos los eventos	Los aportes de los funcionarios del INAB fueron ricos en experiencias y en propuestas, principalmente de los involucrados en el programa BOSCOM
Organizaciones de la soc. civil administradoras de AP	Todas las organizaciones de la Soc.Civil involucradas en la admón. de AP que fueron invitadas participaron activamente en todos los eventos	El aporte de las OSC fue muy rico por la amplia experiencia de los participantes y su actitud propositiva
CECON	Participaron en todos los eventos	Aunque hubo participación esta no siempre fue propositiva
IDAEH	Participaron en todos los eventos excepto uno	La participación no fue propositiva, se notaron celos institucionales y conflictos graves con el CONAP
Organizaciones de la soc.civil fiscalizadoras	Participaron en todos los eventos	La participación tuvo más un propósito de conocimiento y aprobación que de proposición

3. Identificación de *momentos críticos* y acciones recomendadas

Los principales problemas en el desarrollo de la política de co-administración se derivan de la relación Inter-institucional negativa del CONAP con el IDAEH y con el CECON, ambas instituciones son de suma importancia en la co-administración de las Areas Protegidas del SIGAP. Esta mala relación se ha visto reflejada en una reacción de “defensa institucional” de cada una de las partes, en los diferentes eventos realizados, lo que no dio lugar a propuestas y a la búsqueda de mecanismos de trabajo conjuntos y de coherencia de sus misiones institucionales.

Las acciones a desarrollar para resolver parcialmente estos conflictos es fomentar el acercamiento bilateral (IDAEH-CONAP y CECON-CONAP) para llegar a acuerdos sobre las competencias institucionales y el trabajo conjunto complementario y coherente. Otro espacio que ayudará a resolver estas diferencias institucionales lo constituye el Foro de Administradores en donde se espera generar acuerdos concretos.

4. Conclusiones

- 4.1. Se cuenta hasta la fecha con un documento de política de co-administración de las áreas protegidas formulado participativamente, consensuado y redactado (la versión final está en fase de redacción) que estará listo en el primer trimestre del 2002 para su aprobación oficial por el Consejo de Areas Protegidas, que consigna sus objetivos, metas estratégicas y líneas de acción y que permitirá la coherencia y consistencia en la administración compartida de las mismas.
- 4.2. Se deberá constituir el foro de co-administradores de áreas protegidas del SIGAP como el principal ente ejecutor de su política de co-administración
- 4.3. El éxito de la generación de la política de co-administración se debió al evidente interés tanto del CONAP como de la gran mayoría de entidades involucradas en la administración de áreas protegidas, al alto nivel de participación y a la incorporación de las percepciones y experiencias de los diferentes actores facilitada. Esta amplia participación fue posible debido a la realización de seis talleres.
- 4.4. Existen conflictos entre el CONAP, el IDAEH y el CECON lo que tuvo algunas repercusiones sobre la generación de la política y podría tener muchas más en su implementación.
- 4.5. Se hace necesario resolver los conflictos existentes entre el CONAP, el IDAEH y el CECON, mediante acercamientos bilaterales, para que la política de co-administración pueda ser implementada con éxito y mediante la participación de estas entidades en el foro de coadministradores de áreas protegidas

VII. ESTRATEGIA DE CONCESIONES FORESTALES

1. Fases del proceso de diseño y formulación y mecanismos de participación

1.1. Fase de definición del problema

La necesidad de formular una estrategia para el trabajo en las concesiones forestales comunitarias de Petén nace de la decisión de USAID de reorientar su política de asignación de fondos con este fin, en el marco de una reorientación global de su intervención en el tema de recursos naturales y medio ambiente. Esta reorientación busca la definición de líneas precisas de inversión en el corto plazo, que corrijan vacíos del período anterior (1990-2000) en lo que a la medición de resultados se refiere.

Esta revisión está justificada, por otro lado, por el hecho de que las concesiones forestales en Petén se establecieron y se han desarrollado en los últimos cuatro años a partir de un esquema de subvención por parte de USAID, principalmente, lo cual a la vez que ha permitido importantes avances, ha hecho dependientes a las comunidades en términos técnicos y financieros. De ahí que la revisión y la formulación de una nueva estrategia busque, por un lado, la reducción gradual de recursos financieros destinados a las concesiones forestales, a la vez que su fortalecimiento en términos de autosuficiencia y capacidad gerencial y empresarial.

1.2. Definición de actores y roles

Ente público rector: CONAP.

Beneficiarios o usuarios de la estrategia: comunidades con Concesiones Forestales Comunitarias, Asociación de Concesiones Forestales de Petén (ACOFOP).

Aliados: ONG locales (Centro Maya, NPV, Pro-Petén), USAID y las entidades técnicas subcontratadas por ésta (FIPA, Chemonics).

Grupos de presión: Organizaciones de intermediación y Concesiones Forestales Comunitarias que ven menguada la inversión en sus empresas.

Otros actores involucrados: la certificadora Smartwood y los compradores de madera (3-4 empresas norteamericanas y la industria maderera local).

Rol de FIPA: Generador de la metodología para el diseño y la formulación de la estrategia, facilitador del proceso y compilador de las propuestas consensuadas.

1.3. Fase de definición del problema

En el caso de la Estrategia para las Concesiones Forestales, la definición de la necesidad de elaborar una nueva estrategia no partió de un ente público, sino de la agencia de cooperación USAID, lo que dió un marco más definido al esfuerzo que debió emprender FIPA en su calidad de facilitador y formulador de la estrategia, pero además el ámbito para su aplicación es claramente delimitado. Pese a ello, es importante sistematizar los pasos seguidos en el proceso que concluyó con la aprobación y aplicación de una nueva estrategia, para extraer del mismo aquellos mecanismos de participación e involucramiento

de los distintos actores en su definición, pues éstos le otorgan mayor seguridad a USAID en la redefinición de la estrategia, a la vez que compromete a cada actor en una misma dirección, de conformidad con su particular mandato.

En primera instancia, se impulsaron mecanismos de investigación. En septiembre 2001 se realizó en forma participativa una auditoría ambiental cuyo objetivo era monitorear el cumplimiento de la Regulación 216 de USAID que manda a observar las regulaciones ambientales nacionales e internacionales en las actividades que cuentan con inversión de su agencia. Este estudio fue realizado en forma conjunta por las comunidades y la Asociación de Concesiones Forestales de Petén (ACOFOP), CONAP como ente gubernamental rector, Centro Maya y Pro-Petén como ONGs locales, y FIPA en calidad de personal técnico que lideró el proceso. Este estudio produjo como resultado un informe abundante en información y datos sobre la situación actual de las concesiones forestales.

Paralelamente, CONAP aportó al equipo técnico de FIPA sus propias valoraciones y consideraciones respecto a la problemática en las concesiones forestales, así como su propuesta de estrategias a seguir y recomendaciones para hacer frente a la problemática detectada.

1.4.Fase de priorización de la agenda y formulación de una propuesta de consenso

Partiendo del conocimiento de la situación en Concesiones Forestales, se impulsaron mecanismos para la puesta en común de dicha problemática, el análisis conjunto y la formulación participativa de una propuesta de estrategia.

En octubre 2001 se realizó un Taller con representantes de los principales actores involucrados (CONAP Central y Petén, Centro Maya y Pro-Petén, las comunidades y ACOFOP) en cual fue facilitado por FIPA. En dicha actividad se buscó evaluar conjuntamente la situación actual del manejo del bosque, identificando y analizando los problemas y limitaciones de diversa naturaleza que enfrentan las comunidades a la vez que sus potencialidades, como insumo para la formulación de una primera propuesta de estrategia.

Con base en los resultados obtenidos en el taller anterior, FIPA formuló un primer borrador de estrategia, el cual fue llevado a un segundo taller de consulta con los mismos actores, esta vez con la participación adicional de USAID y de Chemonics como empresa contratista.

En el mes de noviembre se desarrolló un tercer taller con el objetivo de definir y negociar en conjunto un nuevo presupuesto para la intervención de USAID en las Concesiones Forestales de Petén. En este taller únicamente participaron los actores que formalmente intervienen en la suscripción de los contratos (USAID, CONAP, Centro Maya, Chemonics y FIPA), no así las representaciones comunitarias y de ACOFOP.

1.5. Aprobación de la Estrategia para Concesiones Forestales

Finalmente, la propuesta de estrategia y su presupuesto, emanados de este proceso de consulta, debate y negociación, fue sometida al Consejo Asesor del Programa SO5 de USAID para su aprobación. Sin embargo, está aún pendiente la construcción de la estructura orgánica que dé seguimiento y garantice la conducción del proceso en el espíritu y objetivos señalados por la estrategia. Para el efecto los distintos actores involucrados han propuesto la conformación de un Consejo Asesor de la Estrategia, integrado tanto por el ente gubernamental rector del sector, como por los entes donante y ejecutor, así como por especialistas en el tema que anteriormente tuvieron responsabilidad directa en las concesiones forestales. Si bien la estrategia fue aprobada, hace falta dar vida a este órgano técnico calificado.

1.6. Observaciones generales

El siguiente cuadro sintetiza los mecanismos de consulta y participación utilizados en cada una de las fases del proceso:

CUADRO 4
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA POR FASE DEL PROCESO
DE DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE CONCESIONES
FORESTALES

<i>No.</i>	<i>Fase del proceso</i>	<i>Mecanismos de participación y consulta</i>
1.	Definición del problema	<p>Mecanismos de consulta e investigación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realización de Auditoría Ambiental con participación de los distintos actores involucrados en Concesiones Forestales (comunidades y ACOFOP, ONG CONAP, locales y FIPA). • Análisis de CONAP de la situación de las Concesiones Forestales, propuesta de Estrategias a seguir y Recomendaciones para enfrentar los principales problemas.
2.	Priorización de la Agenda y formulación de una propuesta de Estrategia Consensuada	<p>Mecanismos de negociación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Socialización y sistematización de información de las Concesiones Forestales de Petén por FIPA. • Taller para la evaluación conjunta de la situación del manejo del bosque, con participación de los actores principales. • Elaboración de una propuesta de Estrategia por FIPA. • Taller para discutir y negociar la propuesta de Estrategia, con participación de los actores involucrados (CONAP Central y Petén, ACOFOP, CM, Pro-Petén, USAID, FIPA y Chemonics). • Taller para negociar y definir un presupuesto para el impulso de la Estrategia 2002-2004, con la participación de USAID, CONAP, Centro Maya, FIPA y Chemonics.
3.	Aprobación de la Estrategia Propuesta Consensuada	<ul style="list-style-type: none"> • Apropiación de la estrategia por parte de todos los actores involucrados. • Presentación de la Estrategia para Concesiones Forestales al Consejo Asesor del Programa SO5. • Integración del Comité Asesor de la Estrategia.

2. Identificación de *momentos críticos* y acciones recomendadas

Si bien el proceso de diseño y formulación de una nueva estrategia para las Concesiones Forestales Comunitarias de Petén ha sido participativo y ha involucrado en cada momento a los principales actores, no debe pasarse por alto el hecho de que, al momento de negociar y definir el presupuesto para la aplicación de la estrategia, el gran ausente han sido las comunidades beneficiarias y su organización ACOFOP. Este hecho puede ser motivo de posteriores cuestionamientos o tensiones en la aplicación de la estrategia, principalmente por razones de orden financiero, el terreno en el cual no participaron directamente. De hecho, aún cuando la ONG Centro Maya participó en todos los momentos del proceso, ha manifestado su inconformidad respecto a la reducción de recursos para sus actividades.

Por otro lado, el proceso de fortalecimiento de las estructuras comunitarias tiene ante sí dos retos cruciales y diferenciados: por un lado, se requiere del fortalecimiento de las estructuras de las Concesiones Forestales *en tanto empresas* que deben ganar capacidad empresarial y competitividad; por el otro, el fortalecimiento de las estructuras comunitarias en tanto *representación comunitaria* (de la población en su conjunto) que velen por el bienestar y desarrollo comunitarios. Este aspecto es de crucial importancia si se toma en cuenta que a la fecha se manifiesta una cultura institucional verticalista en dichas comunidades, que no garantiza que la información y los procesos realmente se conozcan a nivel de base. En los aspectos anteriormente mencionados, se prevé que ACOFOP como instancia aglutinadora de las concesiones forestales jugará un papel de primer orden.

Finalmente, otro momento crítico que se requiere señalar es el período que transcurre entre la aprobación de la estrategia y la firma de contrato por parte de la empresa intermediaria Chemonics. El riesgo es mayor con el transcurso del tiempo, dado que el otorgamiento del subsidio y los aportes externos están, hasta ahora, condicionando el proceso general de asesoría técnica, certificación de la madera y aprovechamiento forestal.

CUADRO 5
ACCIONES PROPUESTAS POR MOMENTO CRÍTICO EN LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA CONCESIONES FORESTALES

<i>Momento crítico</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Acciones propuestas</i>
Apropiación de la estrategia por parte de las comunidades y ACOFOP	Lograr la apropiación y apoyo de la Estrategia de Concesiones Forestales por parte de las comunidades y su organización ACOFOP, que no participaron en la fase de negociación y definición del presupuesto para la aplicación de la estrategia.	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones para la explicación y discusión de la estrategia a nivel de base (comunitarias). • Acciones de fortalecimiento institucional de las estructuras comunitarias (bienestar y desarrollo comunitarios). • Acciones de fortalecimiento institucional de las estructuras de las Concesiones Forestales con visión empresarial.
Aplicación de la política	Contratación de la empresa intermediaria Chemonics y puesta en marcha de la estrategia.	<ul style="list-style-type: none"> • Agilización del proceso administrativo para la firma del contrato USAID-Chemonics. • Agilización del proceso administrativo para la firma del contrato Chemonics-Centro Maya.

3. Conclusiones

3.1 Como se dijo anteriormente, si bien el proceso en cuestión se refiere a la definición de una estrategia de intervención de una agencia de cooperación (distinto a la formulación de una política pública, tanto por la amplitud de su aplicación como por la naturaleza del ente rector), debe resaltarse el método de participación y consulta con el cual se procedió. Éste garantizó que desde el inicio se produjera la unificación de todos los actores involucrados en torno al hecho de la reducción de los recursos disponibles para el futuro inmediato y la voluntad de aunar esfuerzos para hacer las propuesta más adecuada y razonables en función de optimizar los recursos disponibles.

- 3.2 En cada una de las fases del proceso se contó con la constante y adecuada representación de las instituciones y organizaciones involucradas, lo cual posibilitó que el proceso fuera ampliamente participativo y propositivo desde los actores mismos.
- 3.3 No obstante, el aspecto crítico a observar en el futuro inmediato es la consolidación de las estructuras comunitarias y de su organización interna en función de transformar las Concesiones Forestales en empresas competitivas y más independientes, tanto respecto a la cooperación externa, como de cara a los compradores de madera e industria maderera local.

VIII. CONCLUSIONES GENERALES

- No obstante la existencia de: una política de Asentamientos Humanos del CONAP, una dinámica de manejo de concesiones forestales en la RBM existente desde 1997 y un proceso de coadministración de áreas protegidas con más de 10 años de operación, los procesos participativos en el diseño de las dos políticas y de la estrategia en mención, son plenamente justificados ante la ausencia de políticas y estrategias anteriores que se adecuen a las necesidades actuales, que sean apropiables por los actores relevantes y que tengan una viabilidad operativa y política.
- El proceso participativo de diseño de políticas y de la estrategia fue posibilitado por la demanda y el genuino interés de las partes involucradas tanto del sector público como de la sociedad civil, en discutir la problemática, consensuar objetivos y metas y definir roles y responsabilidades
- La metodología participativa utilizada para el diseño de políticas y estrategias, si bien implica un proceso dispendioso y largo, asegura la coherencia operativa y la viabilidad política de las mismas
- Se hace necesaria la readecuación orgánica y operativa del CONAP, como ente público encargado de la aplicación de las políticas de Asentamientos Humanos y Co-administración de áreas protegidas y de la estrategia de manejo de bosque en la RBM, para que su implementación sea viable y eficiente y que permita a la vez una coordinación interinstitucional, tanto con ministerios y fondo sociales, que garantice la planificación y asignación de recursos que respalden e impulsen la aplicación de las mismas

Bibliografía:

Criterios para la Incidencia: Formulación de Propuestas de Políticas Públicas. Guatemala, Proyecto Incidencia, CAII-USAID, 2001.

Criterios para el diseño y monitoreo de Políticas Públicas. Jaime Arturo Carrera, Guatemala, diciembre 2001.